Os direitos dos povos indígenas no Brasil

Maria das Graças Cota

Resumo

Este texto analisa a institucionalização das políticas públicas indigenistas no Brasil, em uma perspectiva histórica, a partir da República, objetivando compreender a relação entre os movimentos sociais e o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas.

Objetivos

◊ Analisar o histórico da institucionalização das políticas indigenistas no Brasil, a partir da República;
◊ compreender a relação entre os movimentos sociais e o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas no Brasil.

Introdução

A república brasileira, nascida sob a influência do Positivismo, não apresentou, nos primeiros anos de sua existência, preocupação com as questões indígenas, tanto que os índios não são mencionados na primeira Constituição, promulgada em 1891.

A ausência de marcos regulatórios teve como resultado vários conflitos e massacres de povos indígenas. Um dos mais relevantes aconteceu em São Paulo, entre os Kaigang, os funcionários das vias férreas e os fazendeiros que se dirigiram para a região. O episódio foi tão marcante que, pela primeira vez, o Brasil foi acusado publicamente pelo massacre de índios, durante o XVI Congresso dos Americanistas, ocorrido em Viena – Áustria.

Essa denúncia foi um dos fatores que aceleraram o processo de criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais, já que esse e outros massacres, ocorridos em outros estados, passaram a ser denunciados pela imprensa, estendendo-se às Assembleias Legislativas estaduais e também ao Congresso Nacional. A reação por parte dos diversos segmentos da sociedade levou o Governo Federal a criar, por meio do Decreto n.º 8.072/1910, esse serviço, transformado, em 1918, no SPI.

Nesse processo destaca-se a contribuição da professora Leolinda Daltroe do Centro de Ciências, Letras e Artes da UNICAMP , que fundou, em 1908, a Associação de Proteção e Auxílio aos Silvícolas do Brasil.

Os positivistas, e entre esses Rondon, eram defensores do pensamento segundo o qual as sociedades indígenas estariam vivendo na etapa fetichista do estado teológico e que, se lhes fossem fornecidas as condições materiais para a evolução, poderiam passar diretamente para o estado positivo, desconsiderando assim o estado metafísico. A partir da criação do SPI, o trabalho de catequese realizado pelas diversas ordens religiosas em todo o território nacional passou a ser fiscalizado pelos funcionários desse órgão.

Lima (1995) define a forma de poder exercida pelo Estado brasileiro, por meio do SPI como poder tutelar. Segundo esse autor, o poder estatizado, exercido sobre populações e territórios, buscava assegurar o monopólio dos procedimentos de definição e controle sobre as populações indígenas. Para tanto, foram meios importantes, e ao mesmo tempo seus produtos, a formulação de um código jurídico acerca das populações indígenas e a implantação de uma malha administrativa instituidora de um governo de índios. O poder tutelar é concebido como uma forma reelaborada da guerra de conquista. Como modelo analítico, a conquista é um empreendimento com distintas dimensões: fixação dos conquistadores nas terras conquistadas, redefinição das unidades sociais conquistadas, promoção de fissões e alianças no campo de ação das populações conquistadas, com objetivos econômicos e empresa cognitiva.

A malha administrativa instituidora do poder tutelar sobre os índios era constituída no plano nacional, de subdiretorias e seções; no plano regional, de inspetorias; e, no local, de postos, povoações indígenas, centros agrícolas e delegacias. Fazia parte do *corpus* jurídico, que passou a regular a vida dos povos indígenas brasileiros, o Código Civil, promulgado em 1916, que, em seu artigo 6.º, inciso IV, declarava os índios como relativamente incapazes para a prática de atos da vida civil.

A criação do SPI representou a primeira tentativa de concentração dos serviços em mãos de aparelhos estatizados do governo nacional, isto é, do uso de dispositivos administrativos de poder destinados a anular a heterogeneidade histórico-cultural, submetendo os povos indígenas a um controle com certo grau de centralização e à imagem de homogeneidade fornecida pela ideia de nação. O controle estatal exercido sobre os povos indígenas, por meio do SPI, permitiu o domínio intensivo sobre o espaço e populações dele ocupantes. Além disso, criava novas terras destruindo territorialidades históricas e culturalmente diferenciadas, dando resultados análogos aos das ferrovias, revertendo-as para a mercantilização potencial e exploração intensiva pela iniciativa privada (LIMA, 1995).

Além disso, a criação do SPI não contribuiu com a proteção dos povos indígenas. Entre os anos de 1900 e 1950, foram extintas cem tribos indígenas (DAVIS, 1978), territórios de centenas de outros foram invadidos e apropriados por grileiros, fazendeiros e grupos econômicos. Em 1958, Carlos Araújo Moreira Neto, etnólogo do Museu Paraense Emílio Goeldi, forneceu dados estarrecedores sobre o extermínio de grupos indígenas Cayapó, que habitavam o vale do Xingu, e que haviam sido contatados pelo SPI. Em 1963, ocorreu a destruição de toda uma aldeia Cinta Larga, no Mato Grosso, episódio conhecido como "o massacre do paralelo 11".

Os constantes fracassos do SPI em relação à sua capacidade de proteção aos povos indígenas eram explicados por seus dirigentes como consequência das verbas insuficientes e irregulares, do exagero burocrático, da falta de auxiliares apropriados, dentre outros motivos. Outro problema, que passou a ser enfrentado por esse órgão, foram as suspeitas de irregularidades administrativas, como a apropriação indevida do patrimônio indígena, a devastação de florestas e a venda da produção agrícola dos índios (GAGLIARDI, 1989).

Ao longo dos anos de sua existência (1910-1967), o SPI obteve resultados espetaculares no contato com os grupos indígenas arredios, mas o mesmo não se pode dizer em relação à proteção desses povos. Com frequência, a euforia da pacificação

era sucedida por doenças contagiosas que levavam ao extermínio grande parte do grupo contatado. Não raro, grupos indígenas eram enxotados de seus territórios pelas pressões de algum fazendeiro, que reclamava seu direito de propriedade (GAGLIARDI, 1989), mesmo estando assegurado pelas Constituições de 1934, 1937 e 1946, o direito à posse da terra.

Nos anos 60 do século XX, o SPI encontrava-se em situação bastante precária e acabou sendo extinto após o golpe de Estado de 1964, quando uma auditoria realizada nesse Órgão confirmou as suspeitas de irregularidades administrativas. Em substituição ao SPI, foi criada em 1967, a FUNAI.

No período da Ditadura Militar (1964-1984), a situação dos povos indígenas piorou ainda mais, devido à aceleração do processo de industrialização e à expansão das fronteiras agrícolas, que levaram à extinção ou à dispersão vários grupos indígenas.

Os Pankararu, originários de Pernambuco, migraram para a Região Sudeste devido à construção da hidrelétrica de Itaparica, no Rio São Francisco, à seca, aos conflitos oriundos da luta pela terra e às inúmeras outras agressões. Os Xacriabá, do norte de Minas Gerais, perderam dois terços do território em decorrência do desenvolvimento de projetos agrícolas na região, pela Ruralminas, que atraíram fortes grupos empresariais e grandes fazendeiros das cidades vizinhas. Os Tupinikim, do Espírito Santo, perderam para a Aracruz Celulose cerca de 30 mil hectares de terras.

A situação não foi diferente na Região Sul do Brasil. Martins (1978) relata os problemas de extermínio e invasão de terras dos povos indígenas nessa região:

> Quando cheguei a este posto, em 1968, havia 48 famílias de intrusos, invasores da reserva indígena. Habilmente esse número foi reduzido para 29 famílias apenas. Tão logo encerrou o prazo do arrendamento, em 31 de julho deste ano, imaginei encerrada a ocupação das terras indígenas. Mas vieram os políticos e insuflaram os invasores a permanecer" (MARTINS, 1978, p. 271).

No Centro-Oeste, os povos indígenas também perderam terras, tanto que as lideranças Guarani-kaiowá e Guarani-nhandeva passaram a se articular para a reação à perda de suas terras, que se vinha intensificando desde a década de 1960, com a instalação da agricultura extensiva no sul de Mato Grosso do Sul.

A Constituição imposta aos brasileiros, pelos militares durante a Ditadura Militar (1964-1984), previa em seu artigo 4.º "Incluem entre os bens da União as terras ocupadas pelos silvícolas". No entanto, no artigo 186 manteve-se "[...] aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam" reconhecendo seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. Percebe-se assim, o distanciamento entre essas ideias e aquelas, propostas na Convenção n.º 107 da OIT, aprovada no Brasil no ano de 1965, no que diz respeito ao direito de propriedade coletiva ou individual sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos membros das populações indígenas.

Na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, foram mantidas as terras indígenas incorporadas ao patrimônio da União (artigo 4.º, inciso IV) e a competência do mesmo ente público federal para legislar sobre "[...] nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunidade nacional" (artigo 6º, inciso XVIII, alínea "o"). O artigo 189 da Emenda 1/69 dispunha:

> [...]
>
> Art. 189. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes (BRASIL, 1969).

Mesmo com o direito à posse da terra garantida por todas as Constituições Federais, a partir de 1934, o que persistiu na história da República Brasileira foi um constante desrespeito aos direitos dos povos indígenas, que perderam suas terras devido à expansão das fronteiras econômicas e agrícolas.

Durante a ditadura, foi promulgado o Estatuto do Índio, Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que "[...] regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los progressivamente e harmoniosamente à comunhão nacional" (artigo 1.º). Esse estatuto, ainda em vigor, por seu caráter integracionista tem levado os povos indígenas brasileiros a lutar por sua reformulação, junto ao Congresso Nacional, desde 1991, como veremos mais adiante neste texto.

A Igreja exerceu papel importante junto à FUNAI no desempenho do seu papel tutelar em relação aos povos indígenas, por isso cresceu o número de missões católicas entre os indígenas, na primeira metade do século XX. A trajetória dessas

missões da Igreja Católica, até a década 70 do século passado, foi praticamente a história da missão na Amazônia, uma vez que não existia missão em outra região. A Igreja da Amazônia continuava tradicional e estrangeira, já que, das trinta e seis prelazias existentes nesse período, apenas duas possuíam majoritariamente clérigos brasileiros. As missões não mantinham nenhum contato entre si; cada uma delas era uma ilha e algumas simplesmente reproduziam as práticas pastorais de sua terra de origem (PREZIA, 2003).

Mesmo sendo a maior parte das congregações muito tradicionais, já havia, na década de 1960, algumas que desenvolviam experiências missionárias inovadoras e que passaram a realizar encontros nacionais para refletir sobre suas práticas. Foi esse grupo que tentou trabalhar em parceria com a recém-criada FUNAI.

A Igreja Católica, por meio do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e da Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), acabou tornando-se uma das instituições que mais criticaram e questionaram as políticas públicas colocadas em prática pela FUNAI nos anos subsequentes. Por diversos motivos, foram constantes os atritos entre as duas instituições: "A dissolução de uma assembleia de 140 chefes indígenas, organizada pelos padres do CIMI, em Roraima, por decisão da FUNAI, gerou mais um atrito, e as acusações se fizeram mutuamente" (MARTINS, 1978, p. 76). As divergências foram tantas que o Ministro do Interior, Rangel Reis, proibiu o ingresso das missões religiosas nas reservas indígenas.

Da segunda metade do século XX em diante, a Igreja Católica passou a levar em consideração os conhecimentos das Ciências Sociais, especialmente da Antropologia, em suas práticas com os povos indígenas. No meio eclesiástico, passou-se a defender a ideia de que nenhum missionário antropologicamente responsável poderia balizar sua atuação pastoral exclusivamente num dossiê bíblico-dogmático, e seria necessário levar em consideração as contribuições do historiador, do etnólogo e do sociólogo (SUEZ, 1981).

As críticas que a Igreja Católica passou a sofrer da sociedade civil, em relação à catequização para a assimilação dos indígenas à sociedade, foram outro fator que contribuiu para que essa Instituição começasse a rever suas práticas evangelizadoras. Uma das críticas mais significativas foi feita pelos participantes do Encontro de Barbados I, organizado, em 1971, pelo Instituto da Universidade de Berna, de Bridgetown, na Ilha de Barbados, e patrocinado pelo Programa de Combate ao Racismo do Conselho Mundial das Igrejas. Nesse encontro, houve uma tomada de posição

por parte dos antropólogos, diante dos massacres físico e cultural contra os povos indígenas do continente americano.

No documento final desse encontro, os antropólogos pediam que as missões saíssem das aldeias indígenas. Do seu ponto de vista, a presença missionária significava a imposição de critérios e padrões alheios às sociedades indígenas dominadas, e que sob o manto da fé se escondia a exploração econômica e humana das populações indígenas. Por isso, para as populações indígenas e também para preservação da integridade moral das próprias igrejas seria melhor acabar com toda atividade missionária.

Da década de 1970, em diante, aumentaram as tensões entre os processos de estatização, postos em prática pelo Estado brasileiro, e os movimentos sociais dos povos indígenas. Esses passaram a oferecer uma resistência mais organizada em relação às políticas de integração e dominação, configurando assim o que poderíamos chamar de movimentos políticos instituintes dos povos indígenas. A partir dessa década, surgiram também várias instituições indigenistas não governamentais que passaram a atuar ao lado dos povos indígenas, e que ganharam visibilidade nos meios de comunicação. Paulatinamente, o respeito à diversidade cultural passou a ser defendida por vários setores da sociedade.

A omissão da FUNAI, no cumprimento de seus deveres de demarcação e proteção do patrimônio dos povos indígenas, e o fato de essa instituição governamental configurar-se como uma agência tributária da "relativa capacidade" do indígena, expressa no Código Civil e que persistia nas políticas indigenistas de integração étnica, contribuíram também com a reação dessa população e com o surgimento de entidades e movimentos de defesa e apoio a esses povos.

Na década de 1970, o descrédito dos povos indígenas em relação à FUNAI tornou-se tão grande que uma liderança xavante — Mário Juruna — passou a gravar as promessas dos funcionários da Instituição e de outros setores do Governo Federal, para que pudesse posteriormente cobrá-las. O gravador virou o seu "arco e flecha no mundo das promessas dos civilizados" (MARTINS, 1978).

> Juruna – Eu comprei pra isso. Branco faz muita promessa. Esquece tudo logo. E índio não podia provar. Quem vai me proibir assim? Então não fala comigo. Falo, gravo. Todo branco deveria ter gravadora assim. Mas civilizado é bobo. Tem coisa boa e não usa (JURUNA, apud MARTINS, 1978, p. 207).

Outro problema enfrentado pelos índios na relação com a FUNAI foi a proibição das assembleias indígenas.

> Juruna- Eu não tem sono dormi muito tarde. Tamo começando fazer contato com outras tribo. Pra poder ajudar outro. Fazer força junto. Vamos reunindo. Eu tinha viage marcada pra Acre. Conhecer índio de lá. Conversar, mostrar o que acontece entre xavante. Dia 2 de janeiro ia pro Acre. Tava marcado reunião com 102 chefe índio. Depois FUNAI proibiu tudo. FUNAI dispensou (JURUNA apud MARTINS, 1978, p. 206).

A proibição por parte da FUNAI, de realização de assembleias indígenas era feita com base no princípio da tutela, previsto no Código Civil Brasileiro, porém, essa Instituição não conseguiu conter o movimento e a organização dos povos indígenas. De acordo com Terena (2003), a primeira organização indígena, criada pelos próprios indígenas, foi a Organização das Nações Indígenas (UNIND), instituída no início da década de 1980 por um grupo de índios de vários povos, que se encontravam estudando na Universidade de Brasília.

A criação dessa organização foi uma reação dos estudantes à ordem do General Golbery do Couto e Silva, que determinou ao presidente da FUNAI, Coronel do Exército João Carlos Nobre da Veiga, que expulsasse os indígenas da Universidade. Do ponto de vista desse general, o índio jamais deveria acessar aos antigos 1.º e 2.º graus, hoje Ensino Fundamental e Médio, muito menos à universidade. Como argumento maior, Golbery afirmava considerar Brasília uma cidade "atípica" para a educação indígena.

Em junho de 1980, as principais lideranças indígenas do país, reunidas em assembleia na cidade de Campo Grande (MS), recusaram-se a reconhecer a UNIND como representante dos povos indígenas, uma vez que, segundo elas, essa organização não resultou das discussões que vinham ocorrendo nas assembleias indígenas. Por isso, resolveram criar outra organização, também denominada União das Nações Indígenas, adotando a sigla UNI.

Ainda em 1980, a UNIND e a UNI foram fundidas, criando a primeira organização nacional indígena, que se impôs como legítima representante de interesses dos povos indígenas (NEVES, 2003).

As diversas organizações indigenistas não governamentais instituídas a partir dos anos 70 do século XX são formadas por antropólogos, juristas, professores universitários, linguistas, indigenistas, missionários e outros profissionais, que apoiam a

causa indígena em seus mais diversos aspectos: organização política, luta pela terra, registro de idiomas, educação e saúde.

Neste texto, optamos por apresentar dois momentos da luta dos povos indígenas e do apoio das organizações indigenistas não governamentais pela institucionalização de políticas públicas que levem em consideração a diversidade cultural e os direitos desses povos, a saber: a Assembleia Nacional Constituinte e a Ratificação da Convenção 169.

A Assembleia Nacional Constituinte

> Jamais se conseguirão mudanças estruturais profundas através de uma constituição. A constatação vale para qualquer época e lugar, inclusive ao atual momento constituinte brasileiro. Sempre são os movimentos sociais os que forjam novas condições sociais – às quais, via de regra, se segue, a edição de um novo ordenamento jurídico que institucionalize, no plano formal, o que já está obtido no plano concreto. A constatação, porém, não autoriza que se despreze o espaço da Assembleia Nacional Constituinte (GAIGER[1], 1987, p. 11).

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) retratou o momento de transição política pelo qual passou o País e também as relações de força existentes na sociedade nacional. Uma característica desse momento político é que as organizações indigenistas não formavam um bloco homogêneo quanto ao que defendiam em relação aos princípios que deveriam nortear as políticas indigenistas.

A ANC[2] foi instalada em Brasília no dia 1.º de fevereiro de 1987 e esteve reunida até 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a nova Carta Magna. Para acompanhar e influenciar o processo de elaboração da nova Constituição, as várias organizações indígenas e indigenistas passaram a atuar com os constituintes no Congresso Nacional em várias frentes, que ora trabalhavam separadamente, ora em conjunto.

Os trabalhos das diversas organizações indígenas e indigenistas seguiram dois eixos principais: 1) assessorar os constituintes na elaboração de propostas e emendas constitucionais e participar de debates sobre temas relacionados às questões indígenas; 2) mobilizar e informar as lideranças indígenas e a opinião pública sobre os desdobramentos dos trabalhos no sentido de se manter na nova Constituição os direitos dos índios, já consagrados em Constituições anteriores (CPI-SP).

[1]GAIGER, J. Informe Constituinte. Brasília: CIMI, 1987/1988

[2]Para a realização dos trabalhos na ANC foram formadas oito comissões constitucionais temáticas, que, por sua vez, dividiram-se em 24 subcomissões, além da Comissão de Sistematização. Cada subcomissão foi composta por 21 membros que discutiam temas conexos. A questão dos direitos indígenas ficou a cargo da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias e foi uma das três da Comissão da Ordem Social. Cabe lembrar que questões como saúde e educação indígenas foram discutidas e aprovadas por outras comissões e subcomissões encarregadas desses assuntos.

As posições políticas defendidas pelas organizações indígenas e indigenistas durante a realização da ANC foram frutos do trabalho prático e da articulação de diversas organizações indigenistas, que já vinham amadurecendo seus posicionamentos em relação a uma série de questões relativas aos direitos dos índios, como: as da terra, dos procedimentos nas demarcações; da tutela; da representatividade jurídica e judicial das comunidades indígenas; da mineração em terras indígenas; da educação e saúde indígenas, entre outras. Assim, quando chegou o momento dessas questões serem discutidas na Constituinte, já havia propostas muito concretas, acordadas entre as organizações indígenas e as várias entidades de apoio (CPI-SP).

A partir do início dos trabalhos da ANC, lideranças indígenas e indigenistas realizaram uma série de reuniões com os parlamentares para a melhor definirem os direitos indígenas relativos à cidadania, à defesa do patrimônio, à terra, ao uso dos recursos naturais, à assistência à saúde e à educação.

Em abril de 1987, cerca de 40 índios, de diversos povos e representantes de entidades indigenistas, estiveram presentes no Congresso Nacional. No Congresso Nacional divulgaram e entregaram a proposta unitária, que, no seu processo de construção, contou com o trabalho de Aílton Krenak, o grande articulador entre os povos indígenas nesse processo. (GAIGER, 1988).

> Em abril de 1987 o antropólogo e deputado José Carlos Sabóia (PMDB-MA) apresentou à Subcomissão das Populações Indígenas uma proposta de texto com cinco artigos e uma longa justificativa sobre os direitos indígenas, apoiada por extensa lista de organizações da sociedade civil, encabeçada pela UNI, com quinze organizações de apoio aos índios, centrais sindicais, associações profissionais e de igrejas. A proposta detalha os direitos territoriais, veda qualquer exploração de recursos não renováveis por terceiros e confere aos índios, ao Congresso e ao Ministério Público a faculdade de ingressar em juízo em defesa dos direitos indígenas (CEDI, 1991, p. 16).

O início dos trabalhos nas comissões contou com audiências públicas, para as quais vários políticos e acadêmicos foram convidados a expor o tema correspondente a cada uma das subcomissões. No dia 29 de abril de 1987, foi realizada a primeira audiência pública das entidades pró-índio na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias do Congresso Nacional, em Brasília, com a participação e depoimentos de D. Erwin Krautler (CIMI), Carlos Marés (CCPY/CPI-

SP), Wanderlino T. De Carvalho (CONAGE), Manuela C. da Cunha (ABA) e Mercio Gomes (IPARJ-RJ) (CEDI, 1991).

Foi necessário um grande esforço, por parte das organizações indígenas e indigenistas, para conseguir novas articulações políticas, que decidissem favoravelmente a cada um dos pontos do projeto da Constituição Federal que tivessem implicação direta com a vida dos povos indígenas: "É que em relação aos direitos indígenas, o texto do *centrão* "quase" conseguiu piorar o texto do Cabral... Não nos serve nem este, nem aquele. Precisávamos montar um sistema de emendas e destaques que opusessem a ambos" (GAIGER, 1988, p.78).

Esse momento político representou um marco decisivo para a nova correlação de forças na ANC. Trabalharam de maneira conjunta todas as organizações indígenas e indigenistas, com o objetivo de redigir e encaminhar as emendas, para que fossem defendidas no plenário pelos constituintes aliados. O trabalho foi árduo, mas foram assegurados quase todos os direitos reivindicados pelos povos indígenas, para o que foram necessárias também concessões por parte das organizações indígenas e indigenistas. Uma delas foi em relação à estatização da mineração em terras indígenas; insistir nessa tese poderia colocar em risco a possibilidade de resgatar a redação do capítulo sobre os índios.

Contando com 497 votos favoráveis, 5 votos contrários e 10 abstenções, foi aprovado, em 1 de junho, o Capítulo VIII, "Dos Índios", "Da ordem Social". Igualmente importante foi a participação dos indígenas vindos de diversas regiões do País para acompanhar as votações no Congresso Nacional

> No mesmo período inicialmente quase 100, e ao final mais de 200 representantes indígenas de mais de 30 nações percorreram todos os gabinetes de deputados e senadores, levando textos das demandas que apoiavam para o capítulo sobre os índios (Alcenir Guerra, Jarvas Passarinho, Carlos Cardenal, Flávio Feldman e Eraldo Trinidade). Na última semana antes da votação, os índios fizeram "corredor polonês" no acesso ao plenário, abordando cada constituinte que passava. Todos os índios compenetraram-se em dominar a proposta em detalhe e em conhecer as propostas contrárias. [...] Os índios utilizaram a estadia em Brasília, nos dias precedentes ao do acordo, para visitar personalidades do "mundo branco" em busca de alianças: o Procurador Geral da República, o Presidente do Conselho Federal da OAB, o Reitor da Universidade de Brasília, o Secretário-Geral do Ministério da Justiça e do Conselho da Defesa dos Direitos Humanos e o Presidente da Diretoria da CNBB (GAIGER 1988, p. 96).

No mês de julho de 1988, o relator da Constituição, o deputado Bernardo Cabral, entregou o Projeto de Constituição B, que foi a redação revisada e renumerada do que foi aprovado pelo Plenário da ANC. O Projeto de Constituição B apresentava duas alterações antirregimentais em dois artigos relativos aos povos indígenas: o que tratava da posse da terra pelos índios e o relativo à demarcação das terras indígenas. Esse fato exigiu das organizações indígenas e indigenistas uma grande correria à "caça" dos constituintes que pudessem apresentar as emendas necessárias para recompor os direitos indígenas.

No mês de agosto de 1988, foram iniciadas as votações das emendas ao Projeto de Constituição B. Novamente, nesse período, indígenas de todo o País concentraram-se em Brasília.

> Desde a primeira semana do mês, estava em Brasília uma delegação de índios do Nordeste (nações Kapinawá, Xokó, Karapotó, Xukuru, Xucuru-Kariri, Potiguara, Garimpanko e Fulni-ô) a quem se somaram delegações Kayapó (inclusive Xikrin) e um Kaiowá. Os índios percorreram os gabinetes, dançaram nos corredores do Congresso, e desde o dia 17 concentravam-se no auditório da liderança do PMDB na Constituinte, junto à sala de reuniões (GAIGER, 1988, p.102).

A ANC encerrou os seus trabalhos no dia 22 de setembro de 1988. O texto constitucional votado nesse dia obteve 474 votos favoráveis e o capítulo relativo aos direitos indígenas constitui o Anexo B.

A Constituição de 1988 tornou-se um marco na luta dos povos indígenas, visto que, pela primeira vez, o Estado brasileiro passou a adotar uma legislação de caráter não integracionista na sua relação com os povos indígenas. Diferentemente das outras Constituições que existiram no País, essa reconhece o direito à alteridade cultural dos povos indígenas. Outras conquistas expressivas foram:

◊ reconheceu-se que os direitos indígenas sobre as terras que ocupam são direitos originários, isto é, anteriores ao próprio Estado;

◊ garantiu-se que os recursos hídricos e a pesquisa e a lavra das riquezas minerais só podem ser efetivadas com a autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei;

◊ condicionou-se a remoção de grupos indígenas à autorização ou referendo do Congresso Nacional;

◊ definiu-se com precisão e amplitude o que são terras indígenas;

◊ reiterou-se a nulidade e a extinção dos atos incidentes sobre as terras indígenas;

◊ estabeleceu-se, expressamente, a legitimidade processual dos índios, suas comunidades e organizações, descondicionando-as de qualquer assistência;

◊ eliminou-se a distinção entre índios aculturados e não aculturados;

◊ rompeu-se com o monopólio da FUNAI em relação às causas indígenas ao estabelecer expressamente como função do Ministério Público a defesa dos interesses e direitos indígenas e fixando-se exclusivamente à Justiça Federal o papel de apreciar as disputas sobre os direitos indígenas.

Cabe ressaltar, no entanto, a título de comparação, que no Continente Americano existem constituições muito mais avançadas em se tratando dos direitos dos povos indígenas, como é o caso da Bolívia, da Colômbia, do Equador, da Guatemala, do México, da Nicarágua, do Paraguai e do Peru, em que há o reconhecimento explícito da diversidade étnica e cultural dessas sociedades:

> [...]
>
> Artigo 2º: A Nação (mexicana) tem uma composição pluricultural sustentada originalmente nos seus povos indígenas que são aqueles que descendem de populações que habitavam no atual território do país, no início da colonização e que preservam suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte de elas (MÉXICO, 1989).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi apenas o primeiro passo na luta dos povos indígenas brasileiros, uma vez que continua a batalha contra o Estado para que se cumpram os direitos estabelecidos pela Carta Magna. É necessário um acompanhamento constante da atuação do Congresso Nacional para que a Constituição Federal não venha a sofrer reformulações que possam colocar em risco os direitos conquistados.

A Ratificação da convenção n.º 169 pelo Brasil

A aprovação da Convenção n.º 169 da OIT era uma das bandeiras de luta das entidades indígenas e indigenistas brasileiras. O texto da Convenção 169 foi enviado à Câmara dos Deputados, pelo Presidente da República, Mensagem n.º 367, em 1991, submetido assim à apreciação do Congresso Nacional, em cumprimento ao artigo 49, inciso I da Constituição Federal Brasileira, e ao artigo 19 da Constituição

da Organização Internacional do Trabalho. Depois de ter sido aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados, e também, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e ainda na Comissão de Constituição e Justiça, a matéria passou a ser objeto de longa e controvertida trajetória no Senado Federal, principalmente quanto aos seus artigos 14, 15, 17 e 32.

O artigo 14 da Convenção 169 versa sobre a necessidade de se reconhecerem aos povos indígenas os direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Segundo alguns senadores, esse artigo da Convenção violaria o inciso XI do artigo 20 da Constituição Federal Brasileira, que declara serem bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Ademais, pelo § 2.º do artigo 231, as terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Ao defender a ratificação da Convenção pelo Senado, o Senador Artur da Távola afirmou que o texto do artigo 14 parecia opor-se ao do artigo 20, inciso XI da Constituição, se lido isoladamente. Contudo, a leitura dos artigos 34 e 35 da Convenção n.º 169 demonstra a flexibilidade presente nessa:

> [...]
>
> Art. 34. A natureza e o alcance das medidas que sejam adotadas para pôr em efeito a presente Convenção deverão ser determinadas com flexibilidade, levando em conta as condições próprias de cada país.
>
> Art. 35. A aplicação das disposições da presente Convenção não deverá prejudicar os direitos e as vantagens garantidas aos povos interessados em virtude de outras convenções e recomendações, instrumentos internacionais, tratados, ou leis, laudos, costumes ou acordos nacionais (MAGALHÃES, 2002. p.100-101).

O artigo 15 estabelece que os direitos dos povos interessados nos recursos naturais existentes nas próprias terras deverão ser especialmente protegidos e há a possibilidade de esses povos participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos existentes na terra, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar se os

interesses deles seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes no referido território. Os povos interessados deverão participar, sempre que for possível, dos benefícios que essas atividades produzam e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

As consultas e indenizações previstas — para os povos indígenas, em caso de exploração, pelos Estados, de recursos naturais existentes nas terras que ocupam — pelo artigo 15 da Convenção, não estão entre as enumeradas no §1.º do artigo 20 da Constituição brasileira. Esse último só se refere aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos da administração direta da União. O § 3.º do artigo 231 da Constituição Brasileira é menos amplo ao referir-se aos índios nestes termos: "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei" (BRASIL, 2000).

O artigo 16 prevê a permissão do translado e o reassentamento de povos indígenas, desde que sejam considerados necessários e concedidos livremente e com pleno conhecimento de causa. Esse artigo foi considerado um retrocesso pelos senadores, uma vez que, pelo § 5.º do artigo 231 da Constituição Brasileira,

> [...] é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. (BRASIL, 1988, p. 8)

Por meio do artigo 32, os governos são conclamados a adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e ambiental. Da parte de alguns analistas, houve receio que a possibilidade de acordos intertribais ameaçasse de desmembramento o território nacional.

A aprovação da Convenção nº. 169, que se deu em 1 de setembro de 1991, pela Câmara dos Deputados, depois de superadas as controvérsias e esclarecidos os pon-

tos polêmicos levantados pelos senadores em relação aos artigos 14, 15, 17 e 32, foi finalmente ratificada pelo Senado Federal em julho de 2004, ou seja, após treze anos de espera. A aprovação da Convenção 169 deu-se graças à árdua luta dos povos indígenas, de suas organizações e de todas as entidades que apoiavam as causas indígenas, que, ano após ano, pressionaram os congressistas.

Atividades

1- Qual a diferença entre organizações indígenas e indigenistas? Procure em sítios da internet pelo menos dois exemplos de cada uma delas, assim como de suas áreas de atuação.

2- Qual é o papel desempenhado pelas organizações indígenas e indigenistas na luta pela garantia dos direitos dos povos indígenas brasileiros?

3- Amplie seus conhecimentos: busque em sítios da internet as constituições do Paraguai e da Argentina e identifique os direitos dos povos indígenas que são garantidos nas cartas magnas desses dois países. Em seguida, produza um texto, para ser utilizado com seus alunos apresentando as diferenças e semelhanças entre as Constituições do Brasil, Argentina e Paraguai quanto à garantia dos direitos dos povos indígenas.

Avaliação

Pesquise em livros, em sítios da internet e em arquivos de jornais e revistas, materiais acerca das lutas dos povos Tupinikim e Guarani do Espírito Santo. Produza um texto, para ser usado com seus alunos, apresentando a relação entre a luta dos Tupinikim e Guarani do Espírito Santo e a luta nacional dos povos indígenas.

Sugestões de leituras

COTA, Maria das Graças. Os Tupinikim e a questão da luta pela terra. **Dimensões - Revista de História da UFES.** Dossiê. Identidades Negras e indígenas. Nº 21, 2008. p. 83 a 100.

LOUREIRO, Klítia; TEAO, Kalna Mareto. **História dos índios no Espírito Santo.** Vitória: Editora do Autor, 2009.

Sugestão de documentários

Índios no Brasil. tvescola.mec.gov.br/index.php?option=com_zoo...

Referências

BARROS, M.C. D. M.. A **missão Summer Institute of Linguistics e o indigenismo latino-americano:** história de uma aliança (décadas de 1930 a 1970). São Paulo: Revista de Antropologia. vol.47 no.1

BITTENCOURT A. C.; DANTAS, I. **Articulação indígena.** São Paulo: IBASA. 2004.

BRASIL, (Governo). Emenda Constitucional n.º 1 de 1969. Brasília: 1969.

______. Ratificação da Convenção n.º 169. Diário do Senado Federal, 2000.

CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (CEDI). Os povos indígenas e a Constituinte. São Paulo. 1991.

CEVALLOS, D. **Indígenas sacodem o poder.** São Paulo: Adital, 2004.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. [A questão indígena na Constituinte.]. São Paulo: CPI/SP, 1988.

LIMA, A. C. S. **Um grande cerco de paz:** poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

MAGALHÃES, E. D. **Legislação indigenista brasileira e normas correlatas.** Brasília: FUNAI, 2002.

MARTINS, E. **Nossos índios, nossos mortos.** São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

OLIVEIRA. R. C. **Identidade, etnia e estrutura social.** São Paulo: Pioneira, 1975.

RAMOS, A. R. **Convivência interétinica no Brasil:** os índios e a nação brasileira. Brasília: UNB, 1997 (Série antropologia, n.º6).

RIBEIRO, D. **Os índios e a civilização:** a integração das populações indígenas no Brasil moderno. Petrópolis: Vozes, 1969.

SUEZ, P. Culturas indígenas e evangelização: pressupostos para uma pastoral inculturada de libertação. **Revista Eclesiástica Brasileira.** Rio de Janeiro: vol. 41, n. 162, 1981.

TERENA, M. Posso ser o que você é sem deixar de ser o que sou. In: **Diversidade e educação**: reflexões e experiências. Brasília: MEC, 2003.